



**Universitat Autònoma
de Barcelona**

TÍTULO: LA IMPORTANCIA DEL ESTADO REGULADOR: LA REPERCUSIÓN
DE LA ALIMENTACIÓN EN LA SALUD

AUTORA: ALBA RUIZ GÓMEZ

GRADO: DOBLE GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE
EMPRESAS Y DERECHO

TUTORA: ROSER MARTÍNEZ QUIRANTE

FECHA: 20/05/2020

RESUMEN

Preservar la salud de los ciudadanos es uno de los objetivos principales de las autoridades de los diferentes países del mundo. Un punto clave para poder llevar esto a cabo es consolidar una correcta legislación en materia de seguridad alimentaria. Es por ello por lo que, en los últimos años, las normas relativas a la seguridad han ido evolucionando y se consideran una prioridad.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la regulación sobre la seguridad alimentaria a nivel internacional y nacional, tanto de manera teórica como práctica. Así se podrán detectar los puntos fuertes y débiles de la normativa y, si cabe, poder realizar propuestas de mejora.

Palabras clave: seguridad alimentaria, Estado regulador, sociedad de riesgo, derecho alimentario.

ABSTRACT

Preserving the health of citizens is one of the main objectives of the authorities of the different countries around the world. A key point in order to carry this out is to consolidate a correct legislation on food safety. That is why, in recent years, safety standards have evolved and are considered a priority.

The objective of this paper is to analyse the regulation of food safety at the international and national level, both theoretically and practically. In this way, the strengths and weaknesses of this legislation can be detected and, if possible, proposals for improvement can be made.

Key words: food safety, regulatory State, risk society, food legislation.

TABLA DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN.....	4
2.	CONCEPTOS.....	6
2.1.	Alimentación saludable.....	6
2.2.	Salud pública.....	7
2.3.	Seguridad alimentaria	8
2.4.	Riesgo y factor de peligro	9
3.	EL DERECHO ALIMENTARIO.....	11
3.1.	Evolución del derecho alimentario	11
3.2.	Principios y requisitos generales del derecho alimentario	14
4.	MARCO LEGAL A NIVEL EUROPEO	16
4.1.	Reglamento (CE) núm. 178/2002	17
4.2.	Decisión 2008/721/CE	20
4.3.	Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.....	22
5.	MARCO LEGAL A NIVEL ESTATAL.....	23
5.1.	Ley 17/2011	23
5.2.	Real Decreto 1801/2003	28
5.3.	Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición	29
6.	APLICACIÓN PRÁCTICA	31
6.1.	El mercurio en el pescado	31
6.2.	Intoxicación restaurante La Mulata	33

6.3.	El caso de la carne mechada y la listeriosis	34
7.	EL PAPEL DE LA REGULACIÓN	36
8.	CONCLUSIONES.....	40
9.	BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES EMPLEADAS	42
9.1.	Bibliografía	42
9.2.	Jurisprudencia	46
9.3.	Normativa	46
9.3.1.	Nacional	46
9.3.2.	Internacional.....	47
10.	ANEXOS.....	49
10.1.	Anexo I.....	49
10.2.	Anexo II	49
10.3.	Anexo III.....	52

1. INTRODUCCIÓN

En el artículo 43 de la Constitución Española, en adelante CE, se reconoce el “derecho a la protección de la salud”. En dicho artículo, también se delega la competencia a los poderes públicos para “organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”.

Por esta razón, en 1986 se instauró la Ley General de Sanidad¹, la cual desarrolló las previsiones constitucionales. En el artículo 18 de esta Ley se añadió que el sistema de salud público, entre otras obligaciones, debía actuar en el ámbito “del control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas”. Y, pese a que esta Ley trataba el tema de los riesgos derivados de alimentos y sus nutrientes, se requería una regulación más precisa. Es por ello por lo que en 2011 se creó la Ley 17/2011², la cual regularizó esta materia en profundidad.

Con esta pequeña introducción de la regulación de la seguridad alimentaria en España, podemos afirmar que es una rama del derecho que ha surgido y que se ha empezado a regular recientemente.

A nivel europeo el punto de partida fue el conocido como Libro Blanco³. Siguiendo las líneas de lo comentado anteriormente, también se puede afirmar que en el ámbito europeo esta regulación es reciente, ya que el Libro Blanco se constituyó en el año 2000. Mediante este se declaran las actuaciones necesarias para organizar la seguridad alimentaria, de siguiendo una correcta coordinación e integración entre estas, teniendo en cuenta todos los matices de la producción alimentaria, entendiéndose esta como un global e incluyendo todos los pasos desde la producción primaria hasta la venta de los alimentos al

¹ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

² Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

³ Libro Blanco de la Comisión Europea, de 12 de enero de 2000, sobre Seguridad Alimentaria.

consumidor⁴, siguiendo la conocida expresión “from farm to fork”⁵, que en español sería “desde la granja hasta la mesa” o “de la granja hasta el consumidor”.

Si bien es cierto que el Libro Blanco fue el inicio, este se sustituyó en el año 2002 por el Reglamento (CE) 178/2002⁶, el cual sigue vigente actualmente y será una parte importante del estudio de este trabajo.

Aun así, pese al empeño de las autoridades de la regulación de esta materia, la sociedad sigue encontrándose en situaciones de riesgo y peligro constantemente. En concreto, con la evolución que ha sufrido la alimentación a lo largo de los años, gracias a la innovación y la investigación, han ido surgiendo nuevos riesgos asociados a estos productos alimentarios. Y, siguiendo las líneas de esta rápida evolución, se necesita de igual manera una adaptación constante de la legislación vigente.

Es por este motivo que ha surgido la idea de este trabajo. Ya que, sin ser del todo conscientes, mediante algo tan simple, rutinario y necesario como es el hecho de alimentarse, estamos expuestos a diferentes riesgos de forma constante. Esto implica la necesidad de mantener una regulación equitativa para evitar o disminuir esta exposición que sufrimos a lo largo de nuestra vida. Por ello se analizará la legislación vigente, cual ha sido su evolución y cuáles son las líneas que se deben considerar para una futura mejora.

⁴ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *et al*, *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria*, Madrid: Marcial Pons, 2015, p. 9.

⁵ Concepto que se menciona en el art. 9 del Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria. Tal como aclara la Comisión Europea en su página web, esta trata de seguir una estrategia para verificar la sostenibilidad mediante la cual pretende asegurar que la comida, en el ámbito europeo, sea segura, nutritiva y de alta calidad: https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en.

⁶ Reglamento (CE) nº 178/2002, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

2. CONCEPTOS

Previo al análisis de la materia y regulación de la seguridad alimentaria, cabe tener en cuenta la importancia de la matización de ciertos conceptos, para así, poder comprender mejor algunos matices en la legislación.

2.1. Alimentación saludable

Llevar a cabo una alimentación saludable es uno de los pilares fundamentales de la salud de los seres vivos. Antes de entrar a analizar la expresión *alimentación saludable*, se debe matizar el significado del término *alimento*. La RAE lo define como “conjunto de sustancias que los seres vivos comen o beben para subsistir”⁷. No obstante, esta definición es bastante precaria, ya que “hoy en día existen muchísimos comestibles que, si bien pueden darnos energía para subsistir, también nos pueden mal nutrir y perjudicar a corto y largo plazo dando como resultado la creciente epidemia de las ENT (enfermedades no transmisibles)”⁸. Por lo tanto, no se puede decir que todo alimento es saludable, únicamente por el hecho de ser considerado alimento, sino que lo serían aquellos que nos aporten nutrientes y favorezcan nuestra salud.

Y, aunque los riesgos y peligros relacionados con la alimentación no hayan surgido actualmente, es cierto que hoy en día existe una mayor cantidad de alimentos a causa de la evolución tecnológica y de investigación que se ha ido produciendo al largo de los años. En consecuencia, muchos de estos alimentos se clasifican como no saludables o perjudiciales para el ser humano. Es por ello por lo que, si tratamos el tema de seguridad alimentaria, no basta con referirnos a sustancias que nos hagan subsistir, sino que nos referimos a alimentos que sean saludables y, por lo tanto, que nos permitan tener una alimentación saludable.

⁷ Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española (23.a ed.). Consultado en <https://www.rae.es/>

⁸ RÍOS, Carlos, *Come comida real: una guía para transformar tu alimentación y tu salud*, Barcelona: Paidós, 2019, p. 11.

Pese a la parte positiva que ha representado la evolución tecnológica que se ha mencionado anteriormente, esto también ha hecho que surjan problemas y preocupaciones para las organizaciones que se ocupan de la salud y la producción, como son la Organización Mundial de la Salud, en adelante OMS, y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en adelante FAO, entre otros.

Esta evolución que de la que se ha hecho mención ha hecho que se empiece a producir alimentos de forma masiva y en grandes cantidades, y esto a llevado a la necesidad de añadir sistemas de conservación a dichos alimentos. Esta necesidad de conservación, la producción de alimentos masificada y la creación de elementos procesados ha producido una generación de alimentos que, sin entrar en consideraciones de calidad, incluyen elementos nocivos para nuestra salud.

2.2. Salud pública

Como se ha dicho al inicio de este punto, uno de los pilares de la salud de las personas es una correcta alimentación o, como se ha concretado, una alimentación saludable. Es por ello por lo que cabe destacar la importancia de la alimentación saludable con el objetivo de querer llegar a una sociedad que goce de salud.

Existen diversas definiciones sobre qué se entiende por salud pública. Unas de las definiciones más relevantes es la propuesta por la OMS, que se expresa en el preámbulo de su Constitución: “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”⁹. Se debe destacar la notoriedad e importancia de tal definición puesto que la OMS “promueve la cooperación técnica para la salud entre naciones, elabora programas para controlar y para suprimir las enfermedades y realiza esfuerzos para mejorar la calidad de la vida humana”¹⁰. Además,

⁹ La Constitución fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 y entró en vigor el 7 de abril de 1948.

¹⁰ LOSADA MANOSALVAS, Samuel, *La gestión de la seguridad alimentaria*, Barcelona: Ariel, 2001, p. 38.

la OMS también declara la salud como un derecho fundamental del cual debe gozar todo ser humano sin que quepa ningún tipo de discriminación.

Pero también es cierto que esta definición ha dado lugar a algunas discrepancias. Entre los autores críticos de dicha definición se encuentra Milton Terris, quien afirma que “la salud debe considerar dos aspectos fundamentales: uno subjetivo (sentirse bien), y otro objetivo (la capacidad para la función)”¹¹. Por ello sugiere que se suprima la palabra *completo* de la definición de la OMS, ya que no se puede hablar de salud en términos absolutos. Dicho esto, se podría definir finalmente la salud como “el estado de bienestar físico, mental y social, con capacidad de función y no solamente la salud estaría dada por la ausencia de afecciones o enfermedades”¹².

La salud pública, por tanto, serían todas aquellas tareas y funciones que realiza la Administración pública, en adelante AP, para asegurar la salud, refiriéndose a todo lo que se ha explicado anteriormente, de los ciudadanos.

2.3. Seguridad alimentaria

Para poder hablar entonces de salud pública y aludir a una sociedad sana se debe, por lo tanto, gestionar y regular el concepto de seguridad alimentaria. Además del equilibrio de nutrientes que se menciona en apartados anteriores, también es necesario que los productos en los cuales basamos nuestra alimentación sean “seguros”, y aquí es donde entra el papel de la *seguridad alimentaria*.

Aunque ahora la preocupación por la salud se haya acentuado, no es algo que haya surgido de forma reciente. Desde hace tiempo es una preocupación común en muchas de las sociedades alrededor del mundo. Esta preocupación se ha basado principalmente en saber cuáles eran los alimentos que podían poner en riesgo o peligro la salud de las personas.

¹¹ VALENZUELA CONTRERAS, Luís Marcel, “La salud desde una perspectiva integral”, *Revista Universitaria de la Educación Física y el Deporte*, vol. 9, núm. 9 (2016), p. 53.

¹² VALENZUELA CONTRERAS, Luís Marcel, “La salud desde una perspectiva integral”, *Revista Universitaria de la Educación Física y el Deporte*, vol. 9, núm. 9 (2016), cit., p. 53.

Poco a poco, mediante un sistema de prueba y error, se fueron descartando aquellos alimentos que producían dificultades a la hora de digerirlos. Pero, si bien es cierto, sigue habiendo en el mercado productos que no son adecuados para nuestra alimentación, los cuales se ha demostrado científicamente que son perjudiciales para la salud.

Tal y como especifica en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos humanos (en adelante DUDH): “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; ...”¹³.

La seguridad alimentaria se define como: “la situación en la que todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos con el fin de llevar una vida activa y sana”¹⁴. Las condiciones que nombra la FAO en dicha definición se encuentran integradas de forma regular y genérica en los países de la Unión Europea, y deben protegerse tanto a nivel internacional como dentro de los gobiernos estatales. De esta definición se destaca, por lo tanto, una referencia a la buena calidad y la ausencia de nocividad de los alimentos que consumimos.

2.4. Riesgo y factor de peligro

De la definición de este concepto se desencadenan diversos matices que se tratarán posteriormente. En primer lugar, se destaca la definición de la Real Academia Española, que define el concepto de riesgo como “contingencia o proximidad de un daño”. En el artículo 3 del Reglamento (CE) núm. 178/2002 se mencionan distintos conceptos de interés en relación con el tema que se trata, y en concreto del concepto de riesgo.

¹³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III).

¹⁴ FAO (1996). Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la Cumbre Mundial sobre alimentación, Roma, FAO.

Primeramente, en el apartado 9 del citado Reglamento se define el concepto de riesgo: “la ponderación de la probabilidad de un efecto perjudicial para la salud y de la gravedad de ese efecto, como consecuencia de un factor de peligro”.

A continuación, en el apartado 10, trata el concepto de análisis del riesgo y lo define como “un proceso formado por tres elementos interrelacionados: determinación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación del riesgo”.

La Comisión del *Codex Alimentarius* define un peligro de la siguiente manera “agente biológico, químico o físico presente en el alimento, o una propiedad de este, que puede provocar un efecto nocivo para la salud”¹⁵.

En definitiva, sabiendo el significado y las consecuencias de los riesgos y peligros que puede desencadenar una alimentación basada en productos no saludables, se han desarrollado instrumentos para proteger a la población de las amenazas que se puedan desencadenar.

¹⁵ Comisión del Codex Alimentarius (2015), *Higiene de los Alimentos, Textos básicos*, Roma, FAO. Véase también BALLBÉ MALLOL, Manuel; MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser, “Law and globalization: between the United States and Europe”, *Global Administrative Law: Towards a Lex Administrativa*, Editado por ROBALINO-ORELLANA, Javier; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, Londres: Cameron May (2010), pp. 137-214.

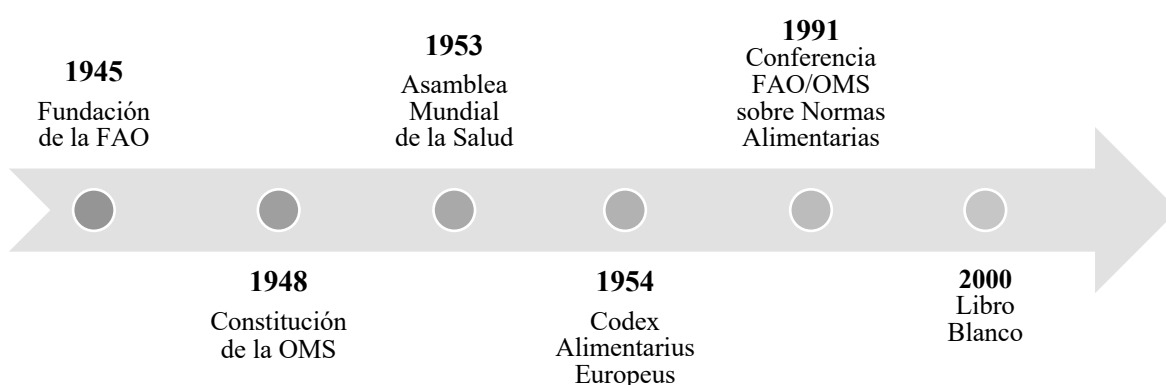
3. EL DERECHO ALIMENTARIO

Desde el principio de los tiempos el derecho alimentario se ha basado en la protección del consumidor frente prácticas ilegales o fraudulentas que realizaban los vendedores y comerciantes. Pero con el avance histórico, el derecho alimentario se va desarrollando y no se centra únicamente en esas prácticas, sino que va más allá. A partir de la Segunda Guerra Mundial, junto con el intento de coexistencia de las naciones, se añadieron matices a este concepto. Basándose en la definición a la que se ha hecho referencia anteriormente de la DUDH, el derecho alimentario se va centrando poco a poco en proteger este derecho fundamental, más allá de tratar únicamente la protección del consumidor. Por tanto, el derecho alimentario es “una rama de la ciencia del Derecho que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas y principios cuya finalidad sea garantizar la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos”¹⁶.

3.1. Evolución del derecho alimentario

Para comprender la evolución de la regulación europea sobre las normas relativas a la seguridad alimentaria, y la alimentación en general, se ha creado la siguiente línea temporal donde se destacan los principales acontecimientos.

Figura 1. Acontecimientos principales en la evolución del derecho alimentario.



Fuente: elaboración propia

¹⁶ RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, “Los principios generales del derecho alimentario europeo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26 (2014), p. 167.

En primer lugar, cabe destacar que la Organización de la Salud de la Liga de las Naciones, ya en 1919, llevó a cabo y adoptó diversas medidas, las cuales tenían la finalidad de tratar los temas relacionados con la salud de la población, evitando así la propagación de enfermedades y procurando la prevención de estas. Se podría decir que esta idea fue la predecesora a lo que posteriormente sería la creación de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La FAO, sus siglas en inglés se refieren a *Food and Agriculture Organization*, o también conocida como ONUAA, siglas que hacen referencia en español a Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, es “la agencia de las Naciones Unidas que lidera el esfuerzo internacional para poner fin al hambre”¹⁷.

En 1943 los gobiernos de distintos Estados, sumando un total de 44, se reunieron en Estados Unidos con el compromiso común de crear un organismo que defendiese los intereses relacionados con la alimentación y la agricultura.

Dos años más tarde, en el mes de octubre de 1945, surgió la FAO con el objetivo principal de conseguir la implantación de una seguridad alimentaria para todo el mundo y, a su vez, asegurar, de forma global, acceso a alimentos y a una vida saludable a todas las personas.

Las actividades de este órgano pueden clasificarse en dos grupos principalmente. Por una banda el Programa Ordinario que se centra en las operaciones internas de la organización y, por otra banda, el Programa de Campo que ejecuta las estrategias de desarrollo de la FAO¹⁸.

La OMS es una organización cuyo objetivo principal es el de promover la salud a nivel internacional. Además, su finalidad ha sido desde los inicios mantener y promulgar los principios y derechos que se establecen en su Constitución, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁷ Descripción que aparece en la página web de la FAO donde ellos mismos describen sus funciones y objetivos: <http://www.fao.org/about/es/>.

¹⁸ LOSADA MANOSALVAS, Samuel, *La gestión de la seguridad alimentaria*, Barcelona: Ariel, 2001, cit., p. 40.

La **Constitución de la OMS** se celebró el 19 de julio de 1946 en Nueva York, se firmó por 61 países el 22 de julio de 1946 y entró en vigor el 7 de abril de 1948.

Por lo tanto, esta organización se podría catalogar como una de las pioneras y principales organizaciones que colaboran para mejorar la salud de las personas a nivel global y, en concreto, en el ámbito de la alimentación donde también tiene un gran peso. Por este motivo se ha nombrado anteriormente en este trabajo en diversas ocasiones.

Después de la creación de dos de las organizaciones mundiales más importantes, se creó la **Asamblea Mundial de la Salud**. Este es uno de los órganos principales de la OMS, el cual se encarga de la toma de decisiones. Y, entre sus funciones, también está la de revisar presupuestos o supervisar las políticas financieras.

Un año después del desarrollo de la Asamblea, fue promovido por Hans Frenzel, ministro austriaco, la creación de un *Codex Alimentarius* a nivel europeo. Es decir, una recopilación de normas alimentarias con matices comunes dentro de Europa. Y, además, tuvo la idea de crear la comisión del *Codex Alimentarius*, la cual se llevó a cabo, con el consentimiento de los países europeos, en 1958.

Desde la creación de la OMS se reconoció su importancia en los temas de salud, pero no fue hasta 1963 cuando tuvo verdadero peso en los temas de alimentación. Es por ello que se debía reconocer su mandato para poder crear normas alimentarias. Entonces fue cuando la Asamblea Mundial de la Salud aprobó establecer un Programa Conjunto entre la FAO y la OMS, sobre Normas Alimentarias. Además, también se aprobaron los Estatutos de la Comisión del Codex Alimentarius. Esto se llevó a cabo en Roma entre el 25 de junio y el 3 de julio.

Varios años después de este hecho fue cuando la Asamblea declaró que los Estados debían adoptar, en la medida de lo posible, las normas del Codex.

Y no fue hasta 1991 cuando se celebró una conferencia conjunta entre la FAO y la OMS sobre Normas Alimentarias y aquí es cuando se les reconoció su verdadera importancia dándole el peso que se merecían.

Los últimos, y muy recientes, hechos a destacar son, en primer lugar, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO, que tuvo lugar en 1996 donde se llevaron a cabo normas para asegurar la inocuidad, higiene y calidad de los alimentos. Y, en segundo lugar, se

destaca también la 53ª Asamblea mundial de la Salud, que se produjo en el año 2000, donde se volvió a reconocer la importancia de las normas del Codex y donde se trató el tema de la seguridad del consumidor, con la finalidad de proteger su salud. También se tuvo en cuenta las prácticas de comercio leal.

3.2. Principios y requisitos generales del derecho alimentario

El Reglamento (CE) 178/2002 establece como “principios que rigen la regulación y la gestión de la seguridad alimentaria: la responsabilidad compartida, la trazabilidad, el principio de precaución, el método del análisis del riesgo, el principio de prevención, y los principios de colaboración, información y coordinación”¹⁹.

El método de **análisis del riesgo** es la base de la seguridad alimentaria. Este está formado por tres fases diferentes que constan en la evaluación y determinación del riesgo, la gestión de este y su correcta comunicación.

El **principio de responsabilidad compartida** hace referencia en concreto a la división de competencias en el ámbito de la seguridad alimentaria. Esta responsabilidad recae en todos los sujetos que integran la cadena alimentaria

Es por ello por lo que el **principio de precaución** es indispensable. Este principio se introdujo como principio del Derecho alimentario en el ámbito europeo mediante el art. 174 del Tratado de Maastricht de 1992. A lo que hace referencia este principio es a la posibilidad de los poderes público de prevenir, es decir, de actuar de forma anticipada en los momentos que los otros medios para regular la seguridad alimentaria son insuficientes o fracasan. De igual manera que el principio anterior, este también se recoge en la Ley 17/2011, en su art. 7, esta vez con otra terminología, como **principio de cautela**.

El concepto de **trazabilidad** se define en el art. 3 del Reglamento (CE) 178/2002 como “la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la

¹⁹ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *et al*, *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria*, Madrid: Marcial Pons, 2015, cit., p.58.

producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo”. De la misma manera se trata este término en el artículo 6 de la Ley 17/2011, la cual hace mención también al Reglamento (CE) 178/2002, porque, como se verá posteriormente, la Ley está notablemente inspirada en este Reglamento.

Por tanto, esto conlleva a que “los exploradores de empresas alimentarias hayan implantado un sistema que les permita identificar a sus proveedores inmediatos y a sus clientes inmediatos, excepto cuando sean consumidores finales”²⁰. En el art. 18 del citado Reglamento se regulan en detalle las obligaciones y actuaciones de los exploradores.

Como ya se ha mencionado anteriormente, existen diversos riesgos asociados a la alimentación, ya que esta no es una actividad libre de riesgos, sino que mediante esta estamos constantemente expuestos a riesgos.

²⁰ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *et al*, *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria*, Madrid: Marcial Pons, 2015, cit., p. 59.

4. MARCO LEGAL A NIVEL EUROPEO

Este estudio, en concreto, se centra en el ámbito regulador aplicable al Estado español. Por ello, cabe aclarar que la seguridad alimentaria en España consta de dos fuentes de regulación distintas: las **disposiciones comunitarias de directa aplicación** y las **disposiciones nacionales**, de las cuales se hará mención en el siguiente punto, relativo al marco legal a nivel nacional.

Las normas europeas regulan distintos ámbitos de la seguridad alimentaria. Por un lado, existen normas dirigidas al control previo, conocido como, **control oficial**. Estas normas son, en concreto, el **Reglamento (CE) 882/2004**²¹ y el **Reglamento (UE) 2017/625**²², los cuales establecen los criterios “para la realización de los controles oficiales y otras actividades oficiales, realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios”²³.

Por otro lado, se encuentran las normas dirigidas concretamente al **análisis del riesgo**. En este ámbito se encuentra el **Reglamento (CE) 178/2002**, el cual será analizado en profundidad a continuación. Además, dentro del estudio de las normas relativas al análisis del riesgo también se ha considerado relevante mencionar la **Decisión 2008/721/CE**²⁴, ya que los Comités que se regulan mediante esta son de vital importancia para dicho análisis.

²¹ Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.

²² Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios.

²³ Definición que se presenta en la página web de ELIKA, la Fundación Vasca para la Seguridad Agroalimentaria: <https://seguridadalimentaria.elika.eus/control-oficial/>.

²⁴ Decisión 2008/721/CE de la Comisión, de 5 de agosto de 2008, por la que se crea una estructura consultiva de Comités científicos y expertos en el ámbito de la seguridad de los consumidores, la salud pública y el medio ambiente y se deroga la Decisión 2004/210/CE.

4.1. Reglamento (CE) núm. 178/2002

El **Reglamento (CE) 178/2002** regula diversas cuestiones sobre la legislación alimentaria y, en concreto, fija procedimientos referentes a la seguridad alimentaria.

Respecto a la cuestión de seguridad alimentaria, pese a que dicho Reglamento menciona en diversas ocasiones este término, no se encuentra expresamente definido. Aun así, sí se puede entrever a qué se refiere con dicha expresión. El art. 14 define todas aquellas condiciones de la seguridad alimentaria. En el artículo 14.2 precisa lo que es un “**alimento no seguro**” y afirma que: “se considerará que un alimento no es seguro: a) cuando sea nocivo para la salud y b) no sea apto para el consumo humano”. Por tanto, se entiende que un alimento seguro debe ser inocuo para la salud, es decir, no ser nocivo, y debe ser apto para el consumo humano. De forma que por exclusión se puede entender lo que se consideraría un “alimento seguro”.

El objetivo del Reglamento, tal como se indica en su artículo primero, es asegurar la protección de la salud de los individuos en general y también proteger los intereses de los consumidores.

En virtud del citado Reglamento se crea la **Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria** (en adelante, **EFSA**)²⁵. Es la encargada de evaluar el riesgo mediante evidencias científicas y datos objetivos. Para realizar sus objetivos, la EFSA cuenta con los Paneles Científicos, formados por expertos que se encargan de llevar a cabo las funciones que corresponden a dicha agencia y se coordinan a través del Comité Científico.

El estudio de los textos legales se centrará en aclarar cuáles son las pautas que deben adoptar tanto los Estados como las autoridades frente a situaciones de emergencia alimentaria. En lo que atañe al Reglamento (CE) núm. 178/2002, puesto que su contenido es extenso y variado, este estudio se centrará en su **Capítulo IV**, el cual regula tanto los sistemas de alerta rápida, las situaciones de emergencia y la gestión de crisis.

²⁵ Estas siglas hacen referencia al nombre en inglés: *European Food Safety Authority*.

La sección 1, en los arts. 50-52, hace referencia al **sistema de alerta rápida** (en adelante RASFF²⁶), que se centra en establecer un sistema de red efectivo para llevar a cabo la correcta notificación de los riesgos para la salud, ya sean directos o indirectos, que se puedan derivar de los alimentos. En este sistema participan tanto los Estados miembros (en adelante EM), como la Comisión y la EFSA. En este caso, se regula que, cuando se posea información de la presencia de un riesgo grave, se comunicará a los componentes de la red. Se podrá complementar esta notificación con información que facilite la gestión del riesgo y haga que se pueda llevar a cabo de forma adecuada (Véase Anexo 1 para saber con más detalle cómo funciona el RASFF).

En el artículo 50.3 se establece todo aquello que debe comunicar el EM a la Comisión en este sistema de alerta rápida. Se incluyen deberes como:

- Informar sobre las medidas que adopten para reducir la compra o venta de los productos alimentarios en cuestión.
- Comunicar y realizar la retirada del mercado o su recuperación si ya se han comercializado.
- Indicar las recomendaciones a profesionales, pautas o acuerdos que hayan llevado a cabo.
- Notificar además los rechazos de lotes, contenedores o cargamentos de las sustancias.

En el caso que los alimentos no se envíen a un EM, sino que se envíen a un país tercero, será la Comisión también la encargada de facilitar a ese país la información oportuna sobre el riesgo.

Para que estas medidas sean efectivas, la información debe hacerse de forma inmediata por parte de todos los sujetos implicados. Por ello este sistema de alerta rápida, para hacerlo de forma ágil y poder actuar también lo antes posible.

La sección 2 de este capítulo se centra en la regulación de las **situaciones de emergencia**. En esta sección se incluyen aquellas situaciones en las que se manifiesta que un alimento

²⁶ Estas siglas hacen referencia a la expresión en inglés: *Rapid Alert System for Food and Feed*.

provoca riesgos para la salud, tanto de personas y animales como para el medio ambiente, y siempre que dicho riesgo no se pueda controlar con la adopción de medidas por parte de los EM de forma individual. Entonces, será la Comisión la encargada de actuar mediante el procedimiento expuesto en el artículo 58, segundo apartado, ya sea por su propia iniciativa o por petición de algún Estado miembro. La actuación de la Comisión se basará en las medidas que se exponen en el mismo artículo y la aplicación de una u otra dependerá de la gravedad de la situación a la que se deba hacer frente, y además se tendrá en cuenta si ese alimento o pienso en cuestión es de origen comunitario o, de lo contrario, proviene de un país tercero.

Estas medidas se exponen en el art. 53.1 y se diferencian según el Estado de proveniencia del alimento. Cuando este proviene de un Estado miembro las medidas son “la suspensión de la comercialización o uso del alimento o pienso en cuestión, en el establecimiento de condiciones especiales para este alimento o pienso y cualquier otra medida con carácter provisional que se considere conveniente”. En cambio, se trata diferente si el producto proviene de un Estado tercero. Entonces las medidas se basan en Estas se basan en “la suspensión de las importaciones del alimento o pienso, en establecer condiciones especiales para el producto y, igual que en el apartado anterior, de forma provisional cualquier otra medida que se considere adecuada”.

En situaciones de emergencia, según el artículo 53.2, la Comisión se podrá encargar de llevar a cabo medidas de forma provisional a las que se refiere el apartado 1 del mismo artículo, que son las expuestas anteriormente.

En la misma línea, dentro de la segunda sección de este capítulo, el artículo 54 también prevé otras **medidas de emergencia**, al margen de las que se derivan del artículo 53.

Por último, la sección tercera de este capítulo regula la **gestión de crisis**. En concreto, en el artículo 55 se regula el plan general para tratar o gestionar las situaciones de crisis. En este apartado se indica que la Comisión actuará, cooperando con la Autoridad y los EM. Esta actuación se basará en redactar un plan general para la gestión de estas situaciones. En este plan general se incluirán aquellas situaciones de las que se deriven riesgos para la salud y que no se puedan tratar de manera aceptable con las medidas mencionadas anteriormente. En este plan general también se deberán mencionar los procedimientos que se llevarán a cabo de manera práctica para gestionar la crisis en cuestión que se esté

tratando. Además, en esta tercera sección también se trata el papel de la célula de crisis y sus funciones.

4.2. Decisión 2008/721/CE

Una vez explicado todo a lo que hace referencia el Reglamento, se pasará a explicar lo correspondiente a la **Decisión 2008/721/CE**. Esta expone todos los aspectos del ámbito relativo a los Comités científicos.

Tal como se indica en el texto legal en cuestión, mediante la Decisión 2004/210/CE de la comisión, modificada por la Decisión 2007/263/CE de la Comisión, se instauraron tres Comités científicos:

1. El **Comité Científico de los Productos de Consumo**, en adelante CCPC.
2. El **Comité Científico de los Riesgos Sanitarios y Medioambientales**, en adelante CCRSM.
3. El **Comité Científico de los Riesgos Sanitarios Emergentes y Recientemente Identificados**, en adelante CCRSERI.

Pero, con el establecimiento de los Comités y con la experiencia de su funcionamiento, denotaron la necesidad de introducir cambios para mejorar la estructura y los procedimientos de trabajo de estos.

También se percataron de la necesidad de una estructura consultiva flexible y, con ello, un acceso más fácil a las opiniones de los expertos que conforman los Comités. Es esencial que se haga el mejor uso posible de las herramientas y conocimientos de los que puedan disponer los expertos de este Comité.

Además, reclaman cooperación entre los organismos comunitarios, ya que se han ido creando organismos en diferentes ámbitos, pero se debe garantizar la coherencia y cooperación entre estos y los Comités.

Es por ello por lo que se llevó a cabo esta Decisión de la Comisión, con el fin de regular de forma correcta las funciones de los organismos relativos a la seguridad del consumidor, aclarar y unificar criterios, y clarificar los principios aplicables a este ámbito.

En primer lugar, se definirá y aclarará el ámbito de competencia de los Comités. Se ha realizado una tabla para poder ver de forma más visual sus funciones (Véase Tabla 1).

Tabla 1. Los Comités Científicos y sus competencias.

Comité Científico de los Productos de Consumo	Emitir dictámenes sobre cuestiones relativas a todos los tipos de riesgo para la salud y la seguridad (en particular riesgos químicos, biológicos, mecánicos y de otro tipo) de productos de consumo no alimentarios (por ejemplo, productos cosméticos y sus ingredientes, juguetes, productos textiles, productos de confección, productos para el cuidado personal y productos domésticos, como por ejemplo los detergentes, etc.) y servicios (por ejemplo, tatuajes, bronceado artificial, etc.).
Comité Científico de los Riesgos Sanitarios y Medioambientales	Emitir dictámenes sobre riesgos para la salud y el medio ambiente en relación con los contaminantes en el medio ambiente y otros factores biológicos y físicos o condiciones físicas cambiantes que puedan tener un impacto negativo en la salud y el medio ambiente, por ejemplo, en relación con la calidad del aire, el agua, los residuos y los suelos, así como sobre la evaluación medioambiental del ciclo de vida. Examinar cuestiones de salud y seguridad relacionadas con la toxicidad.
Comité Científico de los Riesgos Sanitarios Emergentes y Recientemente Identificados	Emitir dictámenes sobre cuestiones relativas a riesgos emergentes o recientemente identificados para la salud y el medio ambiente, así como sobre cuestiones amplias, complejas o multidisciplinarias que requieran una evaluación global de los riesgos para la seguridad de los consumidores o la salud pública y sobre cuestiones relacionadas no abordadas por otros organismos comunitarios encargados de la evaluación del riesgo.

Fuente: Decisión 2008/721/CE

A parte de estas funciones, los Comités Científicos adoptarán un reglamento interno común, que deberá tratar los siguientes temas: la coordinación entre los Comités, el procedimiento de toma de decisiones dentro de los Comités, la organización de las tareas científicas, las obligaciones de los miembros del Comité, los consejeros asociados y los consejeros científicos de otro tipo del Grupo de Consejeros Científicos sobre Evaluación del Riesgo, los expertos y el personas en prácticas y las relaciones con terceras partes.

Todo esto se deberá realizar bajo los principios que se exponen en dicho texto legal, que son los principios de independencia, transparencia y confidencialidad.

4.3. Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria

La EFSA es una delegación europea, financiada con fondos de la UE, y que actúa de forma independiente de otras instituciones europeas como son la Comisión, el Parlamento o el Consejo. También es independiente al resto de los países de la UE.

Su constitución se llevó a cabo en el año 2002 y la necesidad de su creación fueron las anteriores crisis alimentarias que tuvieron lugar a finales de los años 90. Los expertos y científicos recomendaron crear la institución para poder regular estas situaciones y todas las que pudiesen aparecer en un futuro.

La EFSA se creó y se reguló jurídicamente en el Reglamento (CE) 178/2002, el cual se ha explicado en este mismo punto. Mediante estos instrumentos se asegura que todas las personas en la Unión estén informadas de cualquier peligro que se pueda producir en el trayecto de la cadena alimentaria.

El objetivo principal de la EFSA, tal como se afirma en su página web, es la evaluación del riesgo. Para ello, se realizan dictámenes y documentos de asesoramiento sobre los temas de seguridad de alimentos y piensos, nutrición, bienestar y salud de los animales, protección fitosanitaria y sanidad vegetal.

5. MARCO LEGAL A NIVEL ESTATAL

A nivel estatal, dentro del ámbito español en concreto, existe una legislación muy amplia y completa. Esta incluye diferentes disposiciones legales respecto a los distintos grupos de temas relacionados con la alimentación y la seguridad alimentaria (Véase Anexos).

Como se ha comentado anteriormente, en términos de seguridad alimentaria a nivel estatal se encuentran las disposiciones nacionales. Dentro de esta clasificación aparecen la **Ley 17/2011**²⁷ y **Real Decreto 1801/2003**²⁸.

5.1. Ley 17/2011

Una de las disposiciones legales que regulan la seguridad alimentaria en España, y se podría decir que la más importante, es la **Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición**. En rasgos generales, se puede apreciar que la norma española sigue las mismas líneas del Reglamento (CE) núm. 178/2002 que se ha explicado anteriormente.

Se determinan los objetivos de la Ley en su artículo primero. Estos son similares a los que se exponen en el Reglamento. Según se afirma en este artículo, en base al seguimiento de las líneas del artículo 43 de la CE se explica que el **objeto** de la ley es el “**reconocimiento y protección de manera efectiva del derecho a la seguridad alimentaria**”. Además, también destaca fines específicos exclusivos de la Ley como la creación e implementación de herramientas que sirvan para que exista una mayor prevención de los riesgos y que se pueda confirmar un gran nivel de seguridad en los alimentos y piensos²⁹, o como también sería la creación de unas bases para planificar y

²⁷ Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, Boletín Oficial del Estado, 160 § 11604 (2011).

²⁸ Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre de 2003, sobre seguridad general de los productos, Boletín Oficial del Estado, (2003).

²⁹ Pese a que este trabajo no se centre en el estudio de la seguridad de los piensos, ya que se centra únicamente en los alimentos, la Ley regula de la misma manera ambas cosas. Así que cuando se hable de alimentos, se entenderá también que se trata de piensos de igual manera, aunque no se diga de forma explícita.

coordinar de manera más efectivas las tareas de información, educación y promoción de la salud.

En el Capítulo I de la Ley 17/2011 se incluyen las **medidas de prevención y seguridad** de los alimentos. En este capítulo se remite al Reglamento (CE) 178/2002, siguiendo en todo caso las pautas que se marcan a nivel europeo en materia de previsión y garantía de los productos. En primer lugar, se habla del **principio de seguridad**, cuyo artículo hace referencia en todo caso a los artículos 14 y 15 del Reglamento. Además, se especifican las obligaciones de los operadores económicos, pero en este caso no se entrará a analizarlas en detalle.

El Capítulo II expone aquellas **garantías de seguridad de los alimentos** que provienen de otros estados. Se especifica que se realizarán inspecciones en frontera y aclara el procedimiento de inspección y control en casos de importación o exportación de los productos alimentarios.

En el Capítulo III se da una pincelada sobre qué son el **control oficial y la coordinación administrativa** que se lleva a cabo a nivel estatal. Cada Administración Pública será responsable, en base a sus competencias, del control oficial que sea necesario para cumplir los objetivos que fija la Ley. Cabe destacar que el artículo 14 determina que el punto de contacto Estatal con la Comisión Europea y los EM será a **Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)** de la cual se hablará más adelante.

Los órganos competentes de las Administraciones Públicas deberán crear e instaurar el llamado **Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria**, en adelante PNCOCA. Se trata de un documento que incluye y detalla los sistemas de control a lo largo de la cadena alimentaria en España. Es decir, desde la producción inicial del producto hasta la venta o puesta a disposición del consumidor final. Incluye las actuaciones de todas las Administraciones públicas en el ámbito español según tengan determinadas sus competencias.

Dentro de este Capítulo se señala la realización de auditorías, que pueden ser internas o externas, también se prevé la realización de un examen independiente de las auditorías y la redacción de un informe anual. El artículo 20 prevé ciertas **medidas de emergencia**, como consecuencia de la manifestación de un posible riesgo emergente de algún alimento. Si ese riesgo es incontrolable por parte de las autoridades que serían

competentes, se llevarán a cabo medidas que se consideren convenientes y se comunicará a la Comisión Europea.

En el Capítulo IV se explican como tal los **mecanismos de seguridad alimentaria**. Con la finalidad de que se conozcan y regulen las diferentes cuestiones relativas a la seguridad alimentaria las Administraciones públicas, dentro de las competencias que se le atribuyen, llevarán un registro de las diversas situaciones que puedan derivar alguna intervención en dicha materia.

Para entender y analizar este punto de manera más visual, se adjunta una tabla con un resumen de este los instrumentos que se recogen en este capítulo (Véase tabla 2).

Tabla 2. Los instrumentos de la seguridad alimentaria.

INSTRUMENTO	OBJETIVO	METODOLOGÍA
Registros	Conocer las diferentes situaciones en las que ha habido intervención.	La AGE realiza registros de alimentos a nivel nacional de empresas y establecimientos que comercialicen o produzcan alimentos.
Sistema nacional coordinado de alertas alimentarias	Proteger la salud humana y gestionar riesgos.	Mediante el Sistema Coordinado de Intercambio de Información, de forma rápida y eficaz.
Principios de la comunicación de riesgos	Las autoridades publicarán la información necesaria ante la existencia de una situación de riesgo.	Organización de encuentros y tareas para divulgar la información a nivel nacional e internacional, para buscar herramientas de comunicación efectiva.
Sistema de información	La AESAN se encargará de crear, mantener y renovar el sistema de información.	Mediante los datos que aportan las Administraciones Públicas.
Actuaciones de formación	Las Administraciones Públicas realizarán e impartirán programas para promover el conocimiento de la seguridad alimentaria.	Se garantizará la formación continuada y actualizada en los temas relacionados con la seguridad alimentaria.

Fuente: elaboración propia mediante el texto de la Ley 17/2011.

Relativo a estos instrumentos, que se han resumido en la Tabla 2, cabe destacar, especialmente, dentro del sistema nacional coordinado de alertas alimentarias, el **Sistema**

Coordinado de Intercambio Rápido de Información, cuyos principios de intervención y actividad se basan en lo establecido en los artículos 50 a 52 del Reglamento (CE) 178/2002, mediante el cual se establece el sistema de alerta rápida comunitario, así como los acordados en los Órganos de Coordinación y Cooperación entre las Administraciones públicas con competencias en materia de seguridad alimentaria, establecidos por la Ley 11/2001.

El Capítulo V menciona y regula, aunque de forma breve, los tres componentes básicos que se deben incluir en las políticas de seguridad alimentaria para llevar a cabo de forma correcta el análisis del riesgo. Estos tres componentes son: la **evaluación de riesgos**, los **riesgos emergentes** y la **cooperación científico-técnica**.

En primer lugar, se alude al hecho de que será responsabilidad de la AESAN encargarse de regular aquellas actuaciones o actividades relativas a la determinación de los riesgos alimentarios. Para llevar esto a cabo, deberá seguir siempre las pautas marcadas por la EFSA, siendo la única autoridad con la que se tendrá una comunicación oficial dentro del ámbito europeo. La información recaudada por los diversos organismos competentes para ello se centralizará dentro del sistema de información para poder ponerla en conocimiento de los gestores encargados en la toma de decisiones de manera unificada. La AESAN se encargará, además, de realizar las acciones necesarias para coordinar aquellas actuaciones que sirvan para reconocer y valorar los riesgos.

En este caso, se hará especial mención de la **evaluación de riesgos** ya que, pese a que la Ley no se extienda, es bastante amplio y complejo. Se podría decir que este punto es el que se encarga del análisis de los **datos relativos a los riesgos alimentarios**, al igual que se realizan las diversas **actividades de asesoramiento científico**.

La tarea de evaluación de riesgos consta de diversas fases que se especifican tanto en las páginas web de la AESAN como de la FAO. La primera fase consistiría en identificar el peligro. En el caso que haya sospecha o se de alguna clase de peligro, se debe identificar cuál es o de qué se trata. Es decir, se deben determinar los agentes biológicos (como, por ejemplo: bacterias, hongos, parásitos, etc.), químicos y físicos que puedan causar efectos negativos en la salud y que se puedan encontrar en algún alimento o grupo de alimentos en concreto. En segundo lugar, se debe llevar a cabo la caracterización del peligro. Esta fase consistirá en evaluar tanto de forma cualitativa como cuantitativa aquellos efectos

perjudiciales para la salud que se puedan dar con el peligro en cuestión. Tras haber caracterizado el peligro, se debe determinar cuál ha sido la exposición del riesgo, es decir, se debe precisar cuál ha sido o puede ser la ingesta de los agentes, anteriormente mencionados, que se encuentren en los alimentos u otras fuentes si se da el caso. Por último, se procede a caracterizar el riesgo donde se determina la posibilidad de surgimiento posterior de efectos desfavorables y su gravedad.

La evaluación de riesgos es compleja y extensa, es por ello por lo que se ha creado por parte de la AESAN un mapa de actuación (Véase Tabla 3).

Tabla 3. Conjunto de mecanismos para la evaluación de riesgos.

EVALUACIÓN DE RIESGOS			
Comité Científico	Expertos en seguridad alimentaria y nutrición	Datos y procedimientos para evaluación de riesgos	Prestación de servicios
Miembros	Base de datos de expertos	Evaluación de nuevos alimentos	Tasas y precios públicos
Revista del Comité Científico		Evaluación de coadyuvantes tecnológicos	
Actividades del Comité Científico	Grupos de investigación	Bases de datos (de consumo y composición)	Evaluación del servicio prestado
Sección histórica		Guías (guías AESAN y otras guías)	
Informes: por categoría, por fecha y todos los informes			

Fuente: adaptado de AESAN <https://bit.ly/2ORhcb5>

Una de las formas más prácticas para llevar a cabo una regulación más efectiva o, si más no, de las más comunes es la **imposición de sanciones**. Tal como afirma el Reglamento (CE) 178/2002 en su artículo 17, se le concede potestad a cada Estado miembro para la regulación de las medidas y sanciones para el incumplimiento de las normas relativas a los alimentos y piensos. Pero se indica que dichas normas siempre deben ser equilibradas, efectivas y disuasivas. En el caso de la normativa española, la Ley regula en su capítulo IX la **potestad sancionadora**.

5.2. Real Decreto 1801/2003

La segunda norma que se tratará relativa al tema de seguridad alimentaria en España es el Real Decreto 1801/2003.

Este texto legal destaca principalmente las potestades que pertenecen a la Administración para asegurar y poder llevar a cabo su deber de no lesionar ni poner en peligro la salud y la integridad física de las personas. Esto está estrechamente relacionado con el artículo 43 CE donde se asigna la **tutela de la salud pública** a los poderes públicos. Además, se menciona también el artículo 51 CE el cual se ordena a los poderes públicos la protección de la seguridad y salud de la población.

En general, se reduce a llevar a cabo medidas para asegurar la salud y seguridad de los consumidores y usuarios y, por lo tanto, que no se comercialicen productos inseguros.

Por tanto, tal como se afirma en el Capítulo I, artículo primero del real decreto, el objeto principal del texto legal es “garantizar que los productos que se pongan en el mercado sean seguros”. Y esto no se aplica únicamente a productos alimentarios, sino a cualquier tipo de producto que vaya destinado a un consumidor final.

En el Capítulo II del real decreto se detallan las obligaciones y deberes tanto de productores como de distribuidores. Los productores, por un lado, tienen el deber de poner en el mercado únicamente productos seguros. Por una banda, tienen la obligación de informar de los posibles riesgos a los consumidores. Y si se revelan indicios suficientes para saber que el producto supone un riesgo, sin la necesidad de requerimiento, deben informar a todos los consumidores, retirar el producto del mercado y recuperar el producto que ya estuviese en manos del consumidor final. Y los distribuidores, por su parte, tienen la obligación de comercializar o poner a la venta únicamente productos que sean seguros, según lo que sepan o puedan saber por la información que poseen.

5.3. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición

Mediante la Ley 11/2001³⁰, se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria que, posteriormente, pasa a llamarse Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición³¹.

Tal como se declara en el art. 2 de dicha Ley, el objetivo principal de la AESAN es promover la seguridad alimentaria, entendiéndola como un aspecto primordial de la salud pública. Además, debe “ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español, desde el ámbito de actuación de las competencias de la Administración General del Estado y con la cooperación de las demás Administraciones públicas y sectores interesados”.

La AESAN tiene como objetivo principal fomentar la colaboración y la organización de las AP en todo lo relacionado con la seguridad alimentaria. También se encarga de promover la colaboración entre las AP y otras asociaciones que puedan ser relevantes en la seguridad alimentaria. Y es el punto de referencia en el ámbito estatal en la evaluación de riesgos alimentarios, especialmente de su gestión y comunicación.

El listado de funciones es muy extenso, se especifican todas en el art. 2.2 de la Ley. En este caso se destacarán, por ejemplo, representar a España y comunicar sobre su posicionamiento respecto los temas de seguridad alimentaria a nivel europeo, sobre todo frente a los organismos internacionales como la FAO, la OMS y el Codex Alimentarius, los cuales ya se han explicado anteriormente.

Otra de las funciones principales es mediar y coordinar las diferentes actuaciones de las AP a nivel nacional para asegurar la coherencia y la homogeneidad entre ellas. Además de ofrecer un servicio de asesoramiento a estas AP para que realicen de forma efectiva el desarrollo de las políticas de seguridad alimentaria.

³⁰ Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

³¹ La denominación de la AESAN se modifica mediante la disposición final 8.1 de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Dentro del marco competencial de la Administración General del Estado, la AESAN lleva a cabo diversas funciones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición saludable. Pese a tratarse de un organismo autónomo, la AESAN está afiliado al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a través de la Secretaría General de Sanidad y Consumo.

La AESAN está formada por diversos órganos que llevan a cabo distintas funciones. Entre estos se encuentran los mencionados en el art. 3 de la Ley y son: el Consejo de Dirección, la Comisión Institucional, el Consejo Consultivo, el Comité Científico y el Director Ejecutivo. La regulación de cada uno de ellos se encuentra en el art. 4 de dicha Ley.

Pese a que este trabajo se centra en la regulación que se lleva a cabo mediante la Ley 17/2011, cabe destacar que existen otras normas reguladoras de la AESAN. Este conjunto normativo estaría formado por varias disposiciones legales, de las cuales destacamos el Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto³², el Real Decreto 19/2014, de 17 de enero³³, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre³⁴ y la Ley 11/2001, de 5 de julio. Para el estudio concreto de la seguridad alimentaria, pese a que la AESAN sea un punto fundamental, no se profundizará en su regulación mediante estos textos legales.

³² Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

³³ Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos Instituto Nacional del Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición y se aprueba su estatuto.

³⁴ Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

6. APLICACIÓN PRÁCTICA

Pese a todo lo que se ha expuesto en el marco teórico de este trabajo, han existido, existen y existirán distintos alimentos que no sean del todo inocuos para nuestra salud. Hay algunos ejemplos de alimentos que por diversas razones pueden causar problemas de salud en aquellas personas que los consumen.

Es por ello por lo que en este apartado se han seleccionado algunos casos polémicos de alimentos que hayan puesto en peligro la seguridad de las personas y, con ellos, intentar ver como se ha solucionado.

6.1. El mercurio en el pescado

En primer lugar, cabe definir qué es el *mercurio*. Se define como “un contaminante medioambiental que puede encontrarse en nuestros alimentos debido a su presencia natural en la corteza terrestre y como resultado de la actividad humana”³⁵. Es por ello, que se ha manifestado reiteradamente por las autoridades su papel perjudicial en la salud de las personas.

El marisco y el pescado son los grupos de alimentos con más contenido de *metilmercurio*, así se denomina a la forma de mercurio en la que se encuentran en estos alimentos. Se destaca el contenido de mercurio en estas especies, ya que se pueden encontrar grandes cantidades de esta sustancia en las aguas, ya sean ríos o mares y, por lo tanto, los más vulnerables a ser afectados son los peces. La cantidad que puede haber en una u otra especie depende de si se trata de un pescado depredador o no, ya que estos tienen más posibilidades de ingerir el mercurio a causa de la cadena alimentaria. En los predadores la cantidad de mercurio aumenta considerablemente, a raíz de alimentarse de otras especies que ya contienen dicha sustancia. Es por ello por lo que las especies menos recomendadas para el consumo son el tiburón o el atún rojo, entre otros, es decir, especies predatoras (Véase Tabla 4).

³⁵ Recomendaciones de consumo de pescado por presencia de mercurio de la agencia española de seguridad alimentaria y nutrición (AESAN). Obtenido de: <https://bit.ly/3g1ZD48>.

Tabla 4. Especies de pescado y su contenido de mercurio.

ESPECIES CON ALTO CONTENIDO EN MERCURIO	Pez espada/Emperador, Atún rojo (<i>Thunnus thynnus</i>), Tiburón (cazón, marrajo, mielgas, pintarroja y tintorera) y Lucio.
ESPECIES CON BAJO CONTENIDO EN MERCURIO	Abadejo, Anchoa/Boquerón Arenque, Bacalao, Bacaladilla, Berberecho, Caballa, Calamar, Camarón, Cangrejo, Cañadilla, Carbonero/Fogonero, Carpa, Chipirón, Chirla/Almeja, Choco/Sepia/Jibia, Cigala, Coquina, Dorada, Espadín, Gamba, Jurel, Langosta, Langostino, Lenguado europeo, Limanda/Lenguadina, Lubina, Mejillón, Merlan, Merluza/Pescadilla, Navaja, Ostión, Palometa, Platija, Pota, Pulpo, Quisquilla, Salmón atlántico/Salmón, Salmón del Pacífico, Sardina, Sardinela, Sardinopa, Solla, y Trucha.

Fuente: Recomendación del consumo de pescado realizado por la AESAN: <https://bit.ly/2SDzC1z>

Además, cabe puntualizar que las demás especies de pescado que no se hayan mencionado específicamente se entenderán con un contenido medio en mercurio.

Este contaminante puede afectar sobre todo al sistema nervioso central en desarrollo³⁶. Es por este motivo que se consideran más vulnerables frente estos alimentos los niños y los fetos por su exposición indirecta a través de las madres, ya que ambos grupos están en fase de desarrollo.

Las alertas a nivel internacional sobre este tema han sido muy elevadas, tal como se muestra en los datos de la RASFF y el SCIRI, instrumentos que se han nombrado y explicado anteriormente.

Al ser un riesgo químico, existe poca consciencia en la población del riesgo que puede suponer la injerencia, en concreto para los grupos en riesgo, de estos alimentos.

Es por ello por lo que la gestión de este riesgo es muy difícil. Además, se debe sumar que los beneficios nutricionales del pescado son claros y no se pueden obviar, y para el legislador es muy complejo. Por este motivo, los mensajes de las regulaciones a nivel internacional resaltan los beneficios a la vez que alertan de la peligrosidad del consumo de algunas especies, como los peces depredadores.

³⁶ LÓPEZ-SANTACRUZ SERRALLER, Ana María; CÁMARA HURTADO, Montaña, *Seguridad alimentaria: la comunicación de riesgos y el desarrollo tecnológico*, Madrid: Catarata, 2015, p. 66.

En España, el consumo de pescado en una dieta usual es bastante elevado y se ha comprobado que la población española está más expuesta al riesgo. Por ello, en abril de 2011 fue emitida la documentación relativa a las recomendaciones de consumo de pescado.

Pese a la publicación de estas recomendaciones no se llevó a cabo una correcta tarea de divulgación de la información. Y cuando los medios fueron alertados se creó un gran alboroto y el caso llegó al Congreso y al Senado.

Por lo tanto, de este hecho se puede deducir una gestión un tanto deficiente por parte de las autoridades. Aunque ha quedado claro que es un tema difícil de tratar, por todos los matices que incluye, la concienciación de las personas sobre el riesgo de comer algunas especies de pescado o marisco en exceso es muy reducida o casi inexistente. Es por ello que se puede afirmar que en su día las autoridades competentes no hicieron una correcta divulgación que era vital para la concienciación de las personas.

6.2. Intoxicación restaurante La Mulata

Analizando la jurisprudencia relativa a la Ley 17/2011, se consideró adecuado tratar el tema de la intoxicación en los bares y restaurantes, ya que es otro “riesgo” al que nos exponemos los usuarios casi de manera diaria cuando accedemos a estos locales.

Es por ello por lo que se analizará la SJCA 2099/2017, la cual relata los hechos que sucedieron en el Restaurante *La Mulata* sito en Santander.

Lo sucedido fue que se detectó un posible brote de intoxicación en las urgencias del Hospital de Valdecilla y, tras contrastar las versiones de todos los afectados, se dedujo que lo que tenían en común los pacientes era la reciente visita al mismo restaurante.

Tras notificar el hecho a las autoridades, los inspectores de sanidad realizaron visitas al local y se produjo el posterior cierre de este. También se realizó una investigación de los trabajadores por si podían ser estos portadores del brote que provocara la infección.

Tras las deducciones de los investigadores, se llevaron a cabo unas pruebas para detectar el posible contenido de salmonella u otros contaminantes. Este test se realizó por parte de

la DGSP³⁷, el cual dio positivo en algunos productos ofertados por el restaurante. Por otro lado, se realizó la prueba por una empresa externa que contrató el comercio y esta dio negativo en las pruebas de los citados contaminantes.

Y pese a que el restaurante reconoció la falta de higiene, este demandó la tercera muestra que se reconoce en base a los artículos 15 y 16 del RD 1945/1983³⁸. Pero finalmente se decreta que el resultado del análisis que se practicó por parte de la Administración y que dio positivo no fue ni una prueba ni la base de la apertura del expediente sancionador. Es por ello por lo que no se considera relevante ni procedente realizar esta tercera prueba.

La sanción, pues, que se impone al restaurante es de 7.000€ en base al artículo 51.2 de la Ley 17/2011.

Tras conocer los hechos de este caso y como se actuó, podríamos deducir que la actuación posterior fue correcta y ajustada a la Ley. Pero, si bien es cierto que se actuó correctamente una vez se conocía mediante diversos infectados, se podría decir que en este caso el control oficial fue insuficiente.

6.3. El caso de la carne mechada y la listeriosis

La *listeria monocytogenes* es un “patógeno humano que se transmite a través de los alimentos y que causa infecciones graves, con una alta tasa de mortalidad”³⁹. Esta bacteria es la causante de una infección conocida como *listeriosis*. La contaminación fruto de esta bacteria se puede producir mediante distintos alimentos, ya que es una bacteria que se encuentra tanto en el agua como en la tierra y, por lo tanto, en los alimentos que estén en contacto con estas sustancias contaminadas.

³⁷ Siglas referentes a la Dirección General de Sanidad Pública, organismo perteneciente al Ministerio que se encarga de fomentar la salud, vigilar la salubridad de alimentos y productos que consumen los humanos, y coordinar los instrumentos que permiten este control, entre otras funciones.

³⁸ Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

³⁹ LÓPEZ ALONSO, Victoria, *et al*, “Listeria monocytogenes en alimentos ¿son todos los aislamientos igual de virulentos?”, *Revista argentina de microbiología*, vol. 38, núm. 4 (2016), p. 224.

En España se produjo un brote de listeriosis causado por la carne mechada en agosto de 2019. Es por ello por lo que la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía decretó una alerta sanitaria respecto este producto⁴⁰.

Según se afirma en El Mundo⁴¹ los dueños de la empresa descubrieron en febrero de 2019 que los productos que vendían estaban causando *listeriosis*.

Pese a esto, las autoridades alimentarias de Andalucía no notificaron hasta el 16 de agosto dicho brote de *listeriosis*. Y la comunicación oficial a la OMS se llevó a cabo por las autoridades españolas a través de la Red Internacional de Autoridades en materia de Inocuidad de los Alimentos (INFOSAN) el día 20 de agosto de 2019. Tres días después, las autoridades publicaron recomendaciones a los consumidores para que evitaran los productos vendidos con ese nombre comercial. Además, se informó sobre que también existían productos de otra marca blanca que fabricaba la misma empresa y que, por lo tanto, también se veían afectados.

Los casos confirmados entre el 7 de julio y el 13 de septiembre de 2019 ascendieron a un total de 222, encontrándose afectados en distintas comunidades autónomas españolas. La principal con más afectados fue Andalucía, seguida de Aragón, Extremadura, Castilla y León y Madrid, con casos notablemente inferiores a los dados en Andalucía. Entre los infectados, se produjeron 3 muertes y 6 mujeres sufrieron un aborto provocado por el consumo de la carne mechada.

Después del análisis de este último caso, se puede deducir que, igual que el caso anterior, el control previo fue insuficiente. Se conoció el riesgo una vez ya se habían infectado muchas personas. Pese a esto, se actuó con rapidez y se retiró el producto del mercado de forma efectiva.

⁴⁰ La Sexta (2019), “Retiran una carne mechada sevillana tras provocar un brote de listeriosis en 40 personas”, obtenido de: https://www.lasexta.com/noticias/ciencia-tecnologia/retiran-carne-mechada-sevillana-provocar-brote-listeriosis-personas_201908155d55d0260cf239eded624743.html.

⁴¹ RODRÍGUEZ, Chema (2019). “Magrudis vendía carne mechada contaminada por Listeria desde diciembre de 2018”, *El Mundo*, obtenido de: <https://www.elmundo.es/andalucia/2019/09/26/5d8d036afdddf2e788b456f.html>.

7. EL PAPEL DE LA REGULACIÓN

Actualmente estamos expuestos a diversas situaciones que pueden derivar en forma de riesgo o peligro para nosotros y, en concreto, para nuestra salud. Es por ello por lo que se afirma que vivimos en una “**sociedad de riesgo**”⁴². Básicamente la idea que sigue Beck es la de que la “modernidad avanzada” produce riesgos y siempre se va por detrás de estos. Es decir, se crean riesgos y amenazas, a través de las nuevas creaciones de la sociedad, a los que luego se les debe buscar una solución⁴³.

Por lo tanto, siguiendo esta idea, se podría afirmar que todas, o la mayoría, de emergencias sanitarias, entendiendo emergencia como aquel riesgo que todavía no se conoce, tienen soluciones tardías. Esto se debe a que prevenir o prever una emergencia no es posible, ya que son riesgos desconocidos, así que siempre se encontrará la solución después de que este se haya producido. Es por ello por lo que se dice que vivimos en una situación de riesgo constante.

Entonces, para poder solucionar los problemas que supone el hecho de vivir en una “sociedad de riesgo” se debe implantar y consolidar la idea del “**Estado regulador**”⁴⁴. Se entiende como aquel “que desempeña principalmente actividades reguladoras: escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, y para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consocios”⁴⁵.

Para entender el papel de la regulación en el ámbito del derecho alimentario, se ha de entender primero la importancia del modelo norteamericano, tanto de Estado

⁴² Concepto que utiliza el sociólogo Ulrich Beck para definir su idea de la exposición a los riesgos de la sociedad actual en su obra: BECK, Ulrich, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Trad. Ritter, Mark, Londres: Sage Publications, 1992.

⁴³ BECK, Ulrich, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Trad. Ritter, Mark, Londres: Sage Publications, 1992, cit.

⁴⁴ MAJONE, Giandomenico, “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, vol. 17, núm. 3 (1994), p. 77.

⁴⁵ MAJONE, Giandomenico; LA SPINA, Antonio, “El Estado regulador”, *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2 (1993), p. 213.

administrativo como regulador. Se podría decir que este es la base para entender la posterior regulación a nivel europeo y, por ende, a nivel español.

Antes de adentrarnos en la influencia que ha tenido el modelo norteamericano, cabe destacar la importancia de la globalización. La globalización es mayormente “un producto de la americanización, que ha extrapolado su modelo administrativo y regulador a todo el mundo”⁴⁶. Y, ¿por qué es importante la equiparación de la globalización con la americanización en el ámbito del derecho administrativo? Pues bien, esta importancia proviene de que, en rasgos generales, el sistema jurídico norteamericano ha sido pionero en los “nuevos derechos”, aquellos la regulación de los cuales ha surgido recientemente, como los derechos de salud y seguridad alimentaria, entre otros.

Dentro de todos los derechos en los que el sistema norteamericano ha sido pionero, se debe destacar sobre todo los derechos relacionados con la seguridad de los individuos y la regulación de los riesgos. Es especial, en relación con los derechos se debe destacar la importancia de “la tercera gran oleada administrativa y reguladora en los EE. UU.”⁴⁷, dentro de la cual se desarrolló el derecho administrativo relativo a la regulación de riesgos.

Pero, pese la existencia de las normas mencionadas, ¿es cierto que se considera la seguridad de los individuos por encima de todo o bien sigue prevaleciendo el interés de las empresas privadas?

Para poder responder a la pregunta anterior, se intentará explicar la situación mediante un caso real como puede el de una empresa como es *The Coca-Cola Company*, la cual comercializa refrescos como, entre otros, la Coca-Cola. Considero que es uno de los ejemplos más claros para poder ver como los intereses de las grandes multinacionales priman por encima de la salud de las personas.

⁴⁶ BALLBÉ MALLOL, Manuel, “El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, *Revista de Administración Pública*, Madrid: núm. 174 (2007), p. 216.

⁴⁷ Tal como se afirma en BALLBÉ MALLOL, Manuel “El futuro del derecho administrativo en la globalización entre la americanización y la europeización”, *Revista de Administración Pública*, Madrid: núm. 174 (2007), cit., p. 236, esta tercera oleada fue crucial para la regulación de estos conocidos como “nuevos derechos”.

Para ponernos en contexto, en primer lugar, es necesario saber que cada lata de 250 ml de Coca-Cola clásica contiene 27 gr de azúcares, lo cual equivale a un 29% del total de la bebida. Una vez sabido esto, es importante conocer que la OMS en una de sus directrices recomienda que una persona con un índice de masa corporal “normal” o estándar debe consumir como máximo un 10% de azúcares libres en la ingesta calórica diaria, lo cual equivaldría a unos 25 gr aproximadamente de azúcares diarios⁴⁸. También se declara que un consumo menor del 5% tendría beneficios para la salud, evitando las enfermedades asociadas a este consumo⁴⁹, aludiendo a las ENT.

Se cree necesario destacar ciertos datos que proporciona la OMS. En primer lugar afirma que “las ENT matan a 41 millones de personas cada año, lo que equivale al 71% de las muertes que se producen en el mundo”; “las enfermedades cardiovasculares constituyen la mayoría de las muertes por ENT (17,9 millones cada año), seguidas del cáncer (9,0 millones), las enfermedades respiratorias (3,9 millones) y la diabetes (1,6 millones)”; “el consumo de tabaco, la inactividad física, el uso nocivo del alcohol y las dietas malsanas aumentan el riesgo de morir a causa de una de las ENT”⁵⁰.

Y, como ya sabemos, según el artículo 14 del Reglamento (CE) 178/2002, se considera “alimento seguro” aquel que no sea nocivo para la salud. A su vez, existen evidencias que demuestran que alimentos que contienen azúcar, harinas y aceites refinados, entre otros, son perjudiciales para la salud.

En este punto es donde pueden comenzar a surgir dudas como: ¿por qué no se prohíbe o se limita la venta y el posterior consumo de estos alimentos, aun sabiendo que son perjudiciales para nuestra salud? Además, no solo no se regula la venta de estos alimentos, sino que no se advierte al consumidor de los daños que le puede causar el consumo de estos.

⁴⁸ Directriz de la OMS sobre la ingesta de azúcares para adultos y niños: https://www.who.int/nutrition/publications/guidelines/sugars_intake/es/.

⁴⁹ RÍOS, Carlos, *Come comida real: una guía para transformar tu alimentación y tu salud*, Barcelona: Paidós, 2019, cit., pp. 44-45.

⁵⁰ Toda esta información ha sido extraída de la página web de la OMS, de su apartado de “enfermedades no transmisibles”: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>.

Aunque se haya destacado anteriormente el ejemplo de la Coca-Cola, simplemente por ser uno de los más conocidos, existen muchos otros ejemplos. Dentro de esta categoría de alimentos perjudiciales, se puede observar, que pese a la regulación existente siguen comercializándose alimentos que son nocivos para la salud tanto a medio como largo plazo. Por lo tanto, ¿dónde está la regulación necesaria frente a estos alimentos? Con esto nos referimos a todo tipo de bebidas azucaradas, alimentos que contienen harinas y aceites refinados como galletas y bollería industrial, pan, zumos envasados, refrescos, etc.

Y, aquí es donde entra el importante papel de la regulación. Es cierto que la regulación en materia alimentaria es completa y exhaustiva, pero también es cierto que se centra con mayor detalle en la higiene alimentaria, tal como se señala en el art. 2 del Reglamento (CE) 853/2004, se entiende como “las medidas y condiciones necesarias para controlar los peligros y garantizar la aptitud para el consumo humano de un producto alimenticio teniendo en cuenta la utilización prevista para dicho producto”. Pese a que esta regulación es muy necesaria, también lo es aquella que vaya más allá de la higiene y trate los temas dedicados a la nutrición y no únicamente a la seguridad alimentaria. También se debe hacer alusión a la regulación de protección del consumidor, la cual al parecer tampoco tiene esto en cuenta.

Aun así, habiendo destacado el importante papel del Estado regulador, también es cierto que todo el peso no debe recaer únicamente en una correcta regulación de este tema. Sino que también deben tener igual peso tanto la educación como la concienciación de las personas.

Si bien es cierto que en la escuela se enseñan cuáles son los alimentos que se deben consumir con más o menos frecuencia, aludiendo a la pirámide alimentaria, creo que la concienciación de sociedad frente los perjuicios reales a largo plazo que puede suponer el consumo de ciertos alimentos es todavía muy insuficiente.

8. CONCLUSIONES

Tras el estudio realizado se pueden destacar distintos puntos importantes sobre la regulación respecto la seguridad alimentaria.

En primer lugar, se pueden apreciar que la legislación española ha estado inspirada por la europea y que, por ello, presentan diversas similitudes. Como se ha destacado en el presente trabajo, la legislación europea se inspiró en la norteamericana. Por ello, una línea de investigación futura podría basarse en la comparación de todas estas normas. A raíz el concepto de Estado regulador y del papel de la globalización como “americanización”, sería interesante añadir un apartado para ver como Europa ha adaptado las ideas de la regulación norteamericana siguiendo las diferencias tanto a nivel social, cultural, etc., que caracterizan ambos territorios.

También se ha podido observar la rápida evolución de las normas alimentarias, tratando de adaptarse constantemente a los cambios que ha sufrido la sociedad a lo largo de los últimos años. Por este motivo, se ha procurado regular esta materia como algo independiente, pero a veces surge la duda de si esta regulación es suficiente. Responder a esta cuestión podría dar pie a un debate muy extenso, pero, aunque no se pueda afirmar rotundamente que no es suficiente, sí es cierto que es en este ámbito la innovación es constante y las normas, la mayoría de las veces, van por detrás de las innovaciones ya que estas no se pueden prever. Y, aunque la regulación abarca y trata gran parte de temas relevantes relativos a este ámbito, requiere de una constante actualización.

No obstante, cabe destacar que las disposiciones legales respecto la alimentación son precisas, y con este concepto vengo a referirme a el hecho de que cada detalle de las diferentes características de los alimentos está regulado según sus propias normas (Véase Anexo II). Por ello, se puede afirmar que, en este aspecto, la normativa es completa.

Otra línea de estudio futura relativa a la regulación podría ser, además de realizar los estudios legislativos referentes al análisis del riesgo, se podría llevar a cabo un estudio también del control previo, para así tener una visión más amplia que facilitaría la comprensión. Asimismo, se podría intentar establecer una relación entre ambos conceptos, razonando así la finalidad de las normas del derecho alimentario en su conjunto.

Además, de este estudio también se debe extraer la importancia de la concienciación de la sociedad sobre el tema alimentario. Tal como se ha analizado a través de un caso real, la comunicación de ciertos riesgos alimentarios no siempre es del todo correcta, como no lo fue con el tema del mercurio en el pescado. La intervención de las autoridades es crucial en este aspecto, pero a veces es insuficiente. Pero, si el objetivo de las autoridades realmente es preservar el bienestar social ¿por qué a veces no se actúa de la manera adecuada? Se podría decir que muchas veces priman los intereses de terceros. Si la sociedad fuera realmente consciente de todos los peligros a los que está expuesta a través de ciertos alimentos, podría perjudicar a las industrias que mueven tanto dinero dedicándose a la venta de estos productos ultraprocesados.

Siguiendo el tema relacionado con la concienciación de la sociedad, podría ser muy interesante realizar un estudio de las campañas que lleva a cabo el Estado para tratar este tema. Ya que es responsabilidad de este transmitir a la población toda la información importante de manera veraz.

Por tanto, como conclusión general creo que es indicado destacar, como ya lo han hecho otros autores, que la alimentación es una actividad de riesgo⁵¹. Y que nunca podemos obviar todos los riesgos a los que nos exponemos mediante esta, pero entre todos debemos intentar minimizarlos, en la medida de lo posible.

⁵¹ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *et al*, *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria*, Madrid: Marcial Pons, 2015, cit., p. 60.

9. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES EMPLEADAS

9.1. Bibliografía

ABC. (30 de junio de 2011). *Sanidad aconseja a niños y embarazadas comer menos pescado azul y algunas hortalizas*. Obtenido de https://www.abc.es/sociedad/abci-sanidad-consumo-pescado-hortalizas-201106300000_noticia.html

Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. (Fecha de consulta: 17 de enero de 2020). Obtenido de Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social: http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/subhomes/seguridad_alimentaria/aecosan_seguridad_alimentaria.htm

Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (Generalitat de Catalunya). (Fecha de consulta: 8 de abril de 2020). Obtenido de El RASFF: Sistema de alerta rápida para alimentos y piensos: <http://acsa.gencat.cat/es/detall/article/El-RASFF-Sistema-de-alerta-rapida-para-alimentos-y-piensos>

ALCÁNTARA MORENO, Gustavo, "La definición de salud de la Organización Mundial de la Salud y la interdisciplinariedad", *Revista Universitaria de Investigación*, Caracas: vol. 9, núm. 1 (2008), pp. 93-107.

BALLBÉ MALLOL, Manuel, "El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización", *Revista de Administración Pública*, Madrid: núm. 174 (2007), pp. 215-276.

BALLBÉ MALLOL, Manuel; MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser, "Law and Globalization: Between the United States and Europe", en ROBALINO-ORELLANA, Javier; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (Ed.), *Global Administrative Law: Towards a Lex Administrativa*, Londres: Cameron May, 2010, pp. 137-214.

BECK, Ulrich, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres: Sage Publications, 1992.

- CASTRO, Valeria; GIAMBERARDINO, Camila; RODRÍGUEZ, Guadalupe, *Azúcares añadidos: hábitos de consumo en jóvenes universitarios*, Trabajo de Fin de Grado, 2015.
- ELVIRA ÍÑIGO, Ángela, *Consumo de bebidas azucaradas y riesgo de obesidad*, Trabajo de Fin de Grado, 2016.
- European Food Safety Authority, (Fecha de consulta: 5 de abril de 2020). Obtenido de <http://www.efsa.europa.eu/>
- FERNÁNDEZ ESTEBAN, Cristina (2 de agosto de 2019), "9 escándalos alimentarios recientes que te harán desconfiar de lo que comes a diario", *Business Insider*. Obtenido de: <https://www.businessinsider.es/8-escandalos-alimentarios-te-haran-desconfiar-comes-467397>
- Fundación Vasca de la Seguridad Agroalimentaria. (Fecha de consulta: 27 de abril de 2020). Obtenido de <https://www.elika.eus/>
- GÓMEZ MORALES, Luis; BELTRÁN ROMERO, Luís Matías; GARCÍA PUIG, Juan, "Azúcar y enfermedades cardiovasculares", *Nutrición Hospitalaria*, Madrid: vol. 28, supl. 4 (2013), pp. 88-94.
- HIDALGO MOYA, Juan Ramón, (Fecha de consulta: 25 de abril de 2020). *Food Legal Solutions*. Obtenido de La protección jurídica contra el fraude alimentario evoluciona con la historia: <http://www.foodlegalsolutions.com/index.php/blog/7-la-proteccion-juridica-contr-el-fraude-alimentario-evolucion-a-con-la-historia>
- HOOD, Christopher; ROTHSTEIN, Henry Frederick; BALDWIN, Robert, *El gobierno del riesgo*, Barcelona: Ariel, 2006.
- LaSexta. (Fecha de consulta: 11 de abril de 2020). *Retiran una carne mechada sevillana tras provocar un brote de listeriosis en 40 personas*. Obtenido de https://www.lasexta.com/noticias/ciencia-tecnologia/retiran-carne-mechada-sevillana-provocar-brote-listeriosis-personas_201908155d55d0260cf239eded624743.html

- LISBONA CATALÁN, Arturo; PALMA MILLA, Samara; PARRA RAMÍREZ, Paola; GÓMEZ CANDELA, Carmen, "Obesidad y azúcar: aliados o enemigos", *Nutrición Hospitalaria*, Madrid: vol. 28, supl. 4 (2013), pp. 81-87.
- LOSADA MANOSALVAS, Samuel, *La gestión de la seguridad alimentaria*. Barcelona: Ariel, 2001.
- LÓPEZ ALONSO, Victoria, *et al*, "Listeria monocytogenes en alimentos: ¿son todos los aislamientos igual de virulentos?", *Revista Argentina de Microbiología*, vol. 38, núm. 4 (2006), págs. 224-234.
- LÓPEZ-SANTACRUZ SERRALLER, Ana María; CÁMARA HURTADO, Montaña, *Seguridad alimentaria: la comunicación de riesgos y el desarrollo tecnológico*, Madrid: Catarata, 2015.
- MAJONE, Giandomenico, "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, núm. 17 (1994), pp. 77-101.
- MAJONE, Giandomenico, & LA SPINA, Antonio, "El Estado regulador", *Gestión y Política Pública*, núm. 2 (1993), pp. 197-261.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria.*, Madrid: Marcial Pons, 2015.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Gobierno de España). (Fecha de consulta: 5 de abril de 2020). Obtenido de Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria: <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-nacional-de-control-de-la-cadena-alimentaria/>
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (Gobierno de España). (Fecha de consulta: 8 de abril de 2020). Obtenido de Funciones Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación: <https://www.mscbs.gob.es/organizacion/ministerio/organizacion/sgralsanidad/dgspciF.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (Fecha de consulta: 15 de Diciembre de 2019). Obtenido de <http://www.fao.org/home/es/>

Organización Mundial de la Salud. (Fecha de consulta: 15 de Diciembre de 2019).
Obtenido de <https://www.who.int/es>

Organización Mundial de la Salud. (Fecha de consulta: 8 de abril de 2020). Obtenido de
Preparación y respuesta ante emergencias: <https://www.who.int/csr/don/16-september-2019-listeriosis-spain/es/>

Organización Mundial del Comercio. (Fecha de consulta: 23 de enero de 2020). Obtenido
de <https://www.wto.org/indexsp.htm>

Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria. (Fecha de consulta: 14 de marzo de
2020). Obtenido de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Gobierno
de España): <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-nacional-de-control-de-la-cadena-alimentaria/>

RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, "Los principios generales del derecho alimentario
europeo", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26 (2014), pp. 167-190.

RÍOS, Carlos, *Come comida real: una guía para transformar tu alimentación y tu salud*.
Barcelona: Paidós, 2019.

RODRÍGUEZ, Chema, (Publicado: 27 de septiembre de 2019). *Magrudis vendía carne
mechada contaminada por Listeria desde diciembre de 2018*. Obtenido de El
Mundo:
<https://www.elmundo.es/andalucia/2019/09/26/5d8d036afdddf2e788b456f.html>

RODRÍGUEZ-BURELO, María del Rosario; AVALOS-GARCÍA, María Isabel;
LÓPEZ-RAMÓN, Concepción, "Consumo de bebidas de alto contenido calórico
en México: un reto para la salud pública", *Salud en Tabasco*, núm. 20 (2014), pp.
28-33.

TERRIS, Milton, "Tres sistemas mundiales de atención médica", *Cuadernos Médico
Sociales*, núm. 14 (1980), pp. 1-7.

VALENZUELA CONTRERAS, Luís Marcel, "La salud, desde una perspectiva integral",
Revista Universitaria de la Educación Física y el Deporte, núm. 9 (2016), pp. 50-
59.

9.2. Jurisprudencia

Sentencia núm. 2099/2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, de 22 de septiembre de 2017: <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Auto núm. 12/2020 del Juzgado de Instrucción núm. 10 de Sevilla, de 17 de marzo de 2020:

<http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ceccfc729211f9f3/20200318>

9.3. Normativa

9.3.1. Nacional

Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, 311 § 31229 (1978).

Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, Boletín Oficial del Estado, 161 § 13043 (2001).

Ley 14/1986, de 25 de abril de 1986, General de Sanidad, Boletín Oficial del Estado, 102 § 10499 (1986).

Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, Boletín Oficial del Estado, 160 § 11604 (2011).

Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, Boletín Oficial del Estado, 312 § 22950 (2006).

Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, Boletín Oficial del Estado, 206 § 11841 (2018).

Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos Instituto Nacional del Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y

Nutrición en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición y se aprueba su estatuto, Boletín Oficial del Estado, 29 § 1092 (2014).

Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, Boletín Oficial del Estado, 287 § 20555 (2007).

Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre de 2003, sobre seguridad general de los productos, Boletín Oficial del Estado, 9 § 511 (2004).

Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, Boletín Oficial del Estado, 168 § 19755 (1983).

9.3.2. Internacional

Decisión 2008/721/CE de la Comisión, de 5 de agosto de 2008, por la que se crea una estructura consultiva de Comités científicos y expertos en el ámbito de la seguridad de los consumidores, la salud pública y el medio ambiente y se deroga la Decisión 2004/210/CE.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III).

Libro Blanco de la Comisión, de 12 de enero de 2000, sobre seguridad alimentaria.

Reglamento (CE) nº 178/2002, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios.

Reglamento (CE) n° 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

Reglamento (CE) n° 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.

Reglamento (CE) n° 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

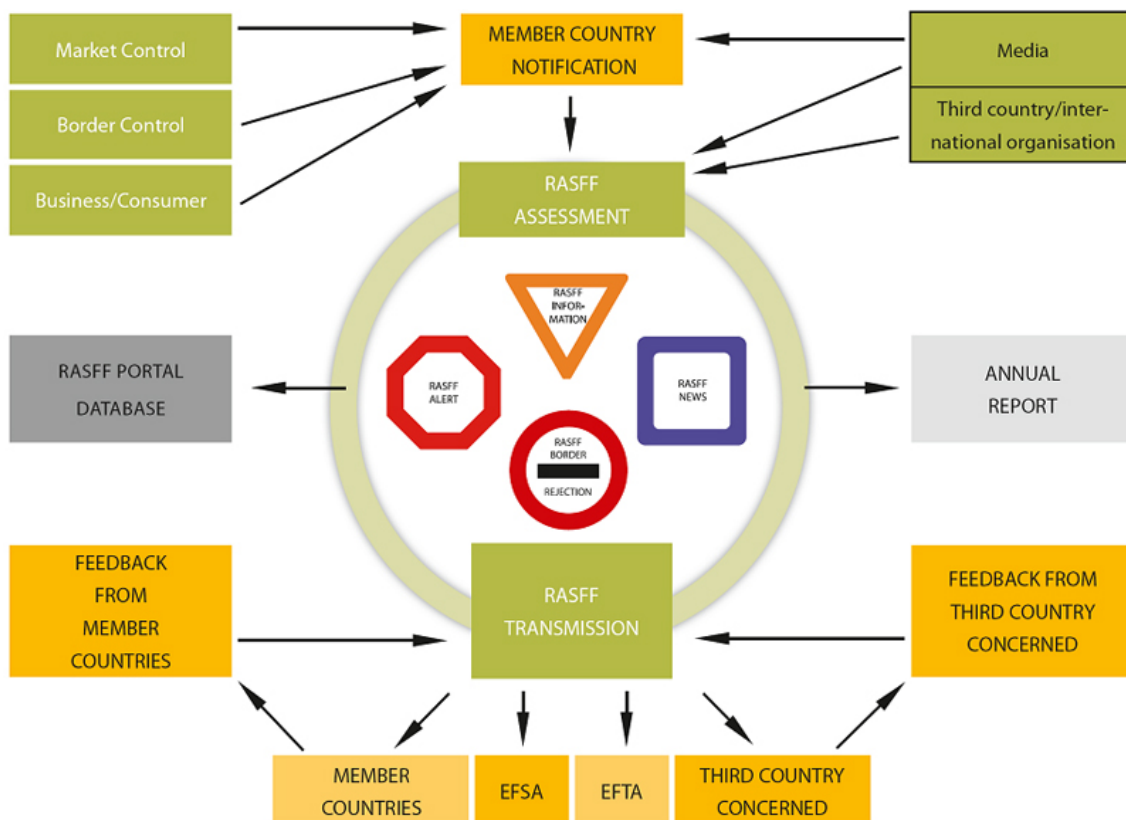
Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012, (UE) n.º 652/2014, (UE) 2016/429 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 1/2005 y (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 854/2004 y (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (Reglamento sobre controles oficiales) Texto pertinente a efectos del EEE.

Reglamento (CE) n° 2073/2005 de la Comisión de 15 de noviembre de 2005 relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios.

10. ANEXOS

10.1. Anexo I

Esquema funcionamiento notificación RAFSS.



Fuente: Comisión Europea

(https://ec.europa.eu/food/safety/rasff/how_does_rasff_work/notifications_process_en)

10.2. Anexo II

Tabla que muestra todos los ámbitos regulados por la normativa nacional relativos a la alimentación.

Ingredientes y coadyuvantes tecnológicos	Aditivos
	Aromas
	Enzimas
	Disolventes de extracción
	Coadyuvantes tecnológicos
Aguas de bebida envasada	

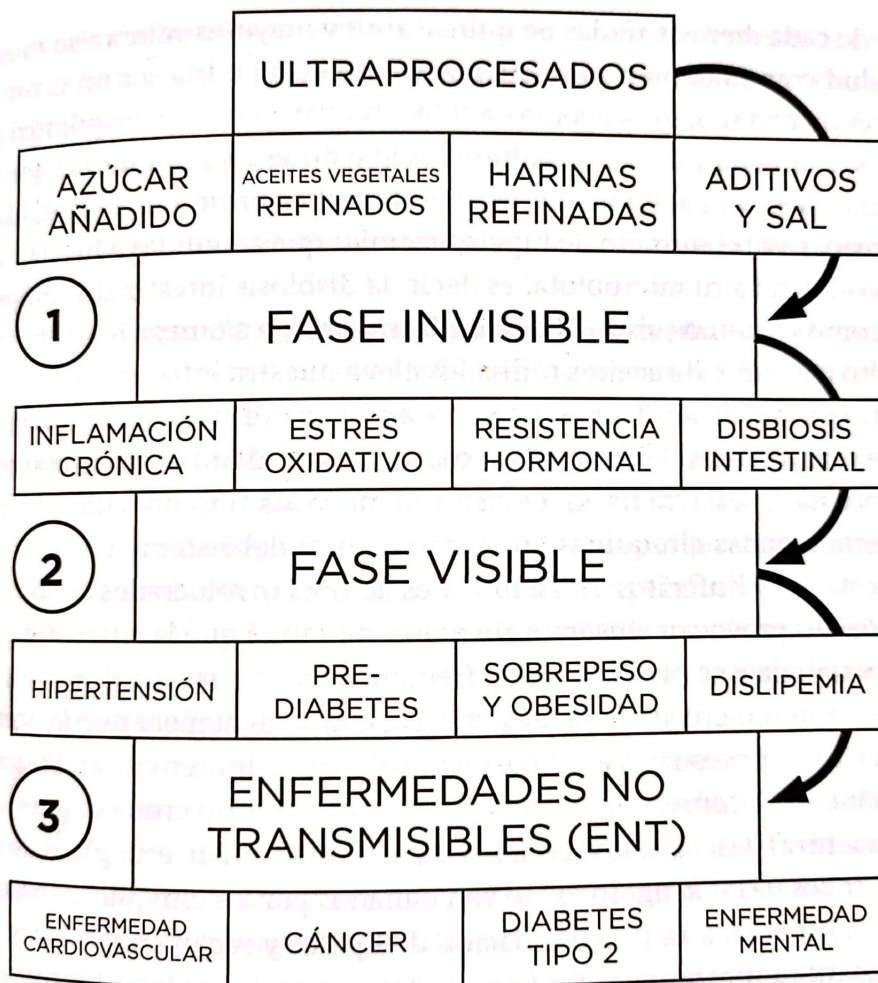
Alimentos enriquecidos	
Alimentos para grupos especiales	Preparados para lactantes y de continuación
	Alimentos elaborados a base de cereales y alimentos infantiles
	Alimentos para usos médicos especiales
	Alimentos destinados a ser utilizados en dietas de bajo valor energético para reducción de peso
	Alimentos para personas con intolerancia al gluten
Almacenamiento, conservación y transporte	Alimentos Ultracongelados
	Almacenamiento Frigorífico
	Almacenamiento No Frigorífico
	Irradiación De Los Alimentos
	Transporte
Comercio	Comercio minorista
	Restauración
	Venta fuera de un establecimiento comercial permanente
Complementos Alimenticios	
Contaminación radiactiva	
Contaminantes en alimentos (Legislación General Aplicable)	Acrilamida
	Dioxinas y PCBs
	Hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAPs)
	Metales pesados y otros contaminantes medioambientales e industriales
	Micotoxinas y Sustancias tóxicas vegetales
	Nitratos
	Otros contaminantes
Control oficial	Control con Carácter General
	Control de productos de Origen Animal
Etiquetado e información alimentaria	Declaraciones nutricionales y saludables
Higiene general de los productos alimenticios	Alimentos de origen animal
	Agua De Consumo Público
	Criterios Microbiológicos
	Brotes y semillas germinadas
	Setas
	Productos De Limpieza, Desinfección, Desinsectación Y Desratización
Materiales En Contacto Con Los Alimentos	Caucho: N-Nitrosaminas
	Celulosa Regenerada
	Cerámica
	Derivados Epoxídicos: BADGE, BFDGE, NOGE

	Material Polimérico
	Materiales Plásticos
Nuevos Alimentos	Alimentos que se pueden poner en el mercado de la UE en virtud del artículo 4.2, primer guion del Reglamento (CE) N ° 258/97
	Decisiones de Autorización de Comercialización de Nuevos Alimentos y Nuevos Ingredientes Alimentarios
	Decisiones de Denegación de Comercialización de Nuevos Alimentos y Nuevos Ingredientes Alimentarios
	Reglamentos de Ejecución sobre autorizaciones de comercialización de Nuevos Alimentos por artículo 10 del Reglamento (UE) 2015/2283
	Reglamentos de Ejecución sobre autorizaciones de comercialización de Alimentos Tradicionales de Tercer País bajo el Reglamento (UE) 2015/2283
Organismos modificados genéticamente	Alimentos y piensos modificados genéticamente autorizados en la UE
Organismos y Procedimiento	Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición
	Registro General Sanitario De Empresas Alimentarias y Alimentos
	Sanidad Exterior
	Solicitud De Informes Al Comité Científico
Protección Animal	
Residuos	Residuos De Medicamentos Veterinarios Y Ciertas Sustancias Prohibidas En La Producción Animal
	Residuos De Plaguicidas
Seguridad Alimentaria	
Subproductos	
Zoonosis	Encefalopatías Espongiformes Transmisibles (EET)
	General
	Triquina
Medidas específicas	

Fuente: AESAN

(http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/seguridad_alimentaria/subseccion/legislacion_seguridad_alimentaria.htm)

10.3. Anexo III



Fuente: RÍOS, Carlos, *Come comida real: una guía para transformar tu alimentación y tu salud*, Barcelona: Paidós, p. 195.